

ASPECTOS PROPOSITIVOS PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (SISEVAD) EN AMÉRICA LATINA*

Ana Laura Rodríguez Gustá^ψ

Carlos Wladimir Gómez Cárdenas^β

Resumen

La evaluación del desempeño es un elemento central en la administración de los asuntos públicos. Dada la importancia de este fenómeno, el camino hacia el perfeccionamiento de las metodologías para medir el desempeño, debe allanarse con mayor frecuencia en búsqueda de logros administrativos que, en últimas, se traducirán en logros de la sociedad. Bajo este imperativo, el presente artículo, basándose en las discusiones propuestas desde la literatura temática y en el estudio de tres experiencias prácticas (Banco Central de la República Argentina – BCRA; la Oficina Nacional del Servicio Civil de Chile; y el Instituto Federal Electoral de México – IFE), busca generar aspectos propositivos para el mejoramiento de los Sistemas públicos de Evaluación del Desempeño en América Latina.

Palabras Clave

Sistemas de evaluación del desempeño; modernización de la administración pública; América Latina .

Abstract

Performance evaluation is a central element in the administration of public affairs. Given the importance of this phenomenon, the way refinement of methodologies for measuring performance should acquiesce more often in search of administrative achievements that ultimately will lead to achievement of society. Under this imperative the present paper based on the discussion topic proposals from literature and the study of three practical experiences (Central Bank of Argentina - BCRA, the National Civil Service of Chile, and Mexico's Federal Electoral Institute - IFE), seeks to offer proposals for improving aspects of Public Performance Evaluation Systems in Latin America.

Key words

Systems Performance Evaluation; Modernization of Public Administration; Latin America.

* Este artículo fue recibido el 30-05-14 y aprobado el 28-11-14.

^ψ Investigadora CONICET - Universidad Nacional de General San Martín - UNSAM. PhD, en Sociología. Correo – e: alrgusta@unsam.edu.ar.

^β Profesor Asistente Instituto de Educación y Pedagogía Universidad del Valle. Candidato a Doctor en Ciencia Política. Correo – e: cgomezcardenas@gmail.com

Introducción

En la última década, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), orientó la aprobación de una serie de documentos doctrinarios en sus diferentes reuniones internacionales especializadas. Dentro de dichos documentos, se destacan la aprobación de una Declaración, un Código de Buen Gobierno, dos Cartas Iberoamericanas y tres Consensos de Ministros de Administración Pública (CLAD, 2000, 2003a, 2003b, 2004, 2006, 2008 y 2010).

Estos documentos persiguen el intercambio, el análisis de experiencias y de conocimientos en torno a la reforma administrativa del Estado y la modernización de la administración pública entre los distintos países de América Latina. Las áreas más significativas en que dicho intercambio y cooperación podría realizarse son las siguientes (CLAD, 2000):

- Profesionalización del servicio público.
- Alta dirección del gobierno.
- Servicio civil de carrera.
- Sistemas de control gubernamental.
- Evaluación del desempeño.
- Incorporación de innovaciones en tecnología informática y telemática a la gestión pública.
- Participación ciudadana, defensor del ciudadano y consejos de diálogo.
- Transparencia y probidad en la gestión gubernamental.

- Descentralización y fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales.
- Mejoras regulatorias y simplificación de trámites.

Así, la reforma administrativa del Estado en América Latina, se ha orientado especialmente hacia el logro de una *gestión pública para resultados*, donde todo proceso debe perseguir la creación de valor público, reflejándose en resultados e impactos cuantificables, que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones. Propósitos de tal nivel precisan analizar la evolución del desempeño y el alcance de metas a partir de la instrumentalización de sistemas de información para el seguimiento, la evaluación y el control, que fundamenten tanto la toma de decisiones como la implementación de medidas correctivas (CLAD, 2008).

La evaluación del desempeño se constituye, de esta manera, en un elemento central de un *ciclo meritocrático*, necesario en la administración de los asuntos públicos. La meritocracia no se agota en el concurso público de ingreso a la carrera administrativa; también se requiere la generación de un ambiente meritocrático al interior del aparato estatal, a través de la generación de SISEVAD.

Dada la centralidad del fenómeno evaluativo al interior de las administraciones públicas de la región, el camino hacia el perfeccionamiento de las me-

todologías para medir el desempeño, debe allanarse con mayor frecuencia, en búsqueda de logros administrativos que, en últimas, se traducirán en logros de la sociedad.

Bajo tal imperativo, el presente artículo, basándose en las discusiones propuestas desde la literatura temática y en el estudio de tres experiencias prácticas (Banco Central de la República Argentina – BCRA; la Oficina Nacional del Servicio Civil de Chile; y el Instituto Federal Electoral de México – IFE), busca generar aspectos propositivos para el mejoramiento de los Sistemas de Evaluación del Desempeño en América Latina.

La evaluación en la gestión pública

Existen tres niveles analíticos de la evaluación de la gestión pública, a saber: *macro*, que busca medir el desempeño de los gobiernos en la implementación de sus políticas; *meso*, el cual se propone medir el desempeño de las organizaciones públicas; y, *micro*, que revisa el desempeño de los empleados en el cumplimiento de la visión y misión organizacionales. Estos niveles son interdependientes, pero cada uno de ellos representa un ámbito particular, cuya gestión puede ser objeto de evaluación.

Reconocer la interdependencia de la evaluación de los niveles macro, meso y micro, se hace necesario para

adecuar la gestión de los asuntos públicos a las distintas necesidades sociales. Se evalúan para establecer los niveles de responsabilidades de los funcionarios y su obligación de dar cuenta de sus acciones (*accountability*); para garantizar una gestión más transparente, generando información sobre la eficiencia del uso de recursos públicos; para motivar a los funcionarios a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano; para mejorar la calidad en los servicios prestados; para mejorar la coordinación entre organizaciones públicas; y, finalmente, para mejorar la productividad del sector público.

Sin embargo, no sólo es importante el *para qué* se evalúa, sino también el *qué* se mide en la administración pública. Principalmente, los sistemas de evaluación buscan llevar a cabo una valoración personal, funcional y organizacional en el sector público. La valoración personal pretende determinar las características de las personas. Por su parte, la valoración funcional, establecer las características, las exigencias, de los puestos de trabajo. Y, la valoración organizacional, se propone obtener resultados en el trabajo, es decir, el rendimiento o desempeño organizacional de las personas.

En este sentido ¿*qué busca la gestión del desempeño*? Principalmente, declarar formal y de modo explícito lo que se espera de cada persona; alinear el desempeño individual a las necesidades organizacionales; acor-

dar lo que las jefaturas esperan y lo que la persona cree que se espera de él o ella; favorecer la mejora continua del rendimiento de cada persona; lograr la aceptación, por parte de los colaboradores, del papel que su líder formalmente ha declarado; y, gestionar confianzas y motivaciones entre los colaboradores para conseguir mayores esfuerzos y mejores resultados.

Bajo estos propósitos, aparecen tres enfoques en la evaluación del desempeño: i) enfoque racional; ii) enfoque social-psicológico; y, iii) enfoque político. La perspectiva racional supone “la obtención de medidas precisas del desempeño; los evaluadores y los evaluados se consideran entidades pasivas; el desempeño es claramente definido, a partir de los estándares que surgen de la definición de cada puesto de trabajo; la información a evaluar es concreta y precisa, referida estrictamente a los comportamientos relacionados con el puesto; en últimas, un proceso inductivo, en el cual la evaluación agregada es producto de la suma y promedio de los comportamientos específicos evaluados.” (Iacoviello, 1997).

La perspectiva social-psicológica observa, por el contrario, “la evaluación de desempeño como un proceso social y de comunicación, más que como una herramienta de medición, donde el comportamiento del evaluador y del evaluado está dirigido a ciertos objetivos definidos socialmente, implicando

una interacción social, siendo el contexto de la evaluación absolutamente relevante, ya que provee el entorno en el cual se desarrolla este proceso social.” (Iacoviello, 1997).

Por último, la perspectiva política supone que “las organizaciones son entidades políticas; sus colaboradores actúan bajo su propio interés; el proceso de evaluación se interpreta como un proceso político; tanto evaluador como evaluado están motivados para influenciar el proceso de evaluación y los resultados del mismo; el interés del evaluado es obtener una calificación lo más alta posible, pues hay decisiones importantes que dependen del nivel de calificación obtenido (retribución, posibilidades de ascenso, etc.)” (Iacoviello, 1997).

Entendiendo la evaluación como parte fundamental de la gestión del desempeño, existe un ciclo del cual depende el éxito del desempeño organizacional. Éste implica una planificación del rendimiento; un seguimiento del desempeño; la propia evaluación del desempeño; y una retroalimentación o *feedback* como eje transversal puesto en marcha al inicio, durante, y al final del ciclo. (Pérez & Marchant, 2009).

En cuanto al seguimiento “una vez que el desempeño se planifica, la jefatura debe ejercer su rol de liderazgo para corregir oportunamente las distorsiones, reforzar positivamente los logros parciales, orientar respecto de cambio

de prioridades, y en definitiva, dar el apoyo necesario y entregar en forma permanente el *feedback* de proceso que permita mantener alineado el rendimiento de cada uno de sus colaboradores” (Pérez & Marchant, 2009, p.16).

Por último, la evaluación busca “(...) obtener -frente a un determinado desempeño individual- opiniones generalmente cualitativas, no sólo de la jefatura directa, sino de colaboradores (...)”. (Pérez & Marchant, 2009, p.16). Es una “(...) estimación cuantitativa y cualitativa del grado de eficiencia y eficacia con que las personas llevan a cabo las funciones, actividades, objetivos y responsabilidades laborales (...)” (Del Campo, 2009, p.3).

Más allá de estas importantes recomendaciones, existen verdaderos riesgos que pueden llevar a que la evaluación pierda sus potencialidades y se convierta en un ritual administrativo para las organizaciones. Frente a tal amenaza *¿qué tipo de incentivos es necesario crear para que la evaluación no pierda su potencial, sino que por el contrario cumpla su papel administrativo y político dentro de una agenda más amplia para las organizaciones públicas?*

El problema, por supuesto, no es solamente de tipo técnico, sino sobre todo humano y político. La literatura especializada sugiere la generación de incentivos institucionales que comprometan personalmente a los

empleados y gerentes, en agendas que vayan más allá de las fronteras de cada organización; la generación de dinámicas que motiven a los líderes de las organizaciones a demandar y usar información producida por los ejercicios de evaluación, para tomar decisiones incluidas en una agenda, no sólo gerencial sino política; y la articulación de los niveles micro, meso y macro, como elemento crítico de un sistema de evaluación que busque ser más que una herramienta técnica. (Iacoviello, 1997; Ospina, 2002; Del Campo, 2009; Pérez & Marchant, 2009).

La evaluación del desempeño como imperativo en la gestión pública

La evaluación del desempeño se ha constituido en un elemento central para la administración de los asuntos públicos. Los diferentes Consensos aprobados durante la última década por los Ministros de Administración Pública y de Reforma del Estado de los países latinoamericanos reunidos en Santa Cruz, San José y Buenos Aires en los años 2003, 2004 y 2010 respectivamente, advirtieron sobre dicha importancia del fenómeno evaluativo y las consecuencias para alcanzar los diferentes logros de la administración pública. En los respectivos documentos se reza que “existe una creciente conciencia sobre la necesidad de evaluar la gestión de los organismos públicos, estableciendo para ello sistemas

internos y externos que examinen el cumplimiento de las políticas, metas y objetivos propuestos, y la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía. En este contexto parece recomendable además la creación de instituciones nacionales de evaluación que permitan desarrollar estos sistemas". (CLAD, 2003b, 2004 y 2010, p. 2).

En concordancia con esta necesidad de evaluación de la gestión, los Sistemas de Evaluación del Desempeño (Sisevad) deben cumplir con los principios rectores de todo sistema de la función pública que, a su vez, deberán inspirar las políticas de gestión del empleo y los recursos humanos. Tales principios fueron establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en el año 2003, de la siguiente manera (CLAD, 2003a, p.9):

- "Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
- Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
- Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.
- Transparencia, objetividad e imparcialidad.
- Pleno sometimiento a la ley y al derecho".

Complementando los anteriores criterios orientadores de los Sisevad, en 2008, una segunda Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública consignaría los principios de responsabilidad, de evaluación permanente y mejora continua. Este último establece que una gestión pública de calidad es aquella que contempla "la evaluación permanente, interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano y para resultados, proporcionando insumos para la adecuada rendición de cuentas" (CLAD, 2008, p.11).

De esta manera, los Sisevad son una pieza fundamental para alcanzar los objetivos políticos y sociales de la administración pública. "Disponer de sistemas formales de evaluación del rendimiento permite:

- a) Obtener informaciones necesarias para adoptar decisiones en diferentes áreas de la gestión de las personas (remuneración, promoción, capacitación, disciplina...).
- b) Validar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos, contrastando y valorando su impacto sobre el comportamiento humano en el trabajo.
- c) Orientar el desarrollo de las personas y su crecimiento profesional.
- d) *Mejorar la motivación y el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo*". (CLAD, 2003a, p.17).

Para lograr dichos objetivos una evaluación de desempeño, individual o grupal, requiere el manejo de la información, a través de instrumentos fiables. Dentro de estos instrumentos, existe la necesidad de incorporar mecanismos, por medio de los cuales las personas reciban una retroalimentación a tiempo, por parte de los diferentes evaluadores, pudiendo manifestar discrepancias frente a las valoraciones efectuadas. Adicionalmente, el entrenamiento de los evaluadores en el dominio de las destrezas técnicas y la implicación activa de los directivos, superiores inmediatos de las personas evaluadas, se convierte en una condición necesaria para adelantar un adecuado proceso de evaluación (CLAD, 2003a).

Así, la evaluación del desempeño se constituye en un elemento central de un *ciclo meritocrático* necesario en la administración de los asuntos públicos. Existen tres aspectos esenciales para el logro de dicho ciclo meritocrático: la motivación, la capacitación y la responsabilización de los gestores públicos (CLAD, 2010). La meritocracia no se agota en el concurso público de ingreso a la carrera administrativa; también se requiere la generación de un ambiente meritocrático al interior del aparato estatal.

Situación empírica de los sistemas de evaluación de personal en América Latina

Al dar una mirada general a los sistemas públicos de evaluación en América Latina, se observa que los servicios civiles dan cuenta de pocos avances y muchos desafíos en relación a la gestión del desempeño. La evaluación de las personas no es una práctica instalada y, en aquellos países donde opera, se aplica como procedimientos meramente formales. (Pérez & Marchant, 2009).

De hecho, la mayoría de los países de la región presentan mayores aspectos a mejorar, dentro de una amplia gama de desafíos de la gestión del desempeño, que aspectos positivos para compartir con las demás experiencias. En relación a esta cuestión "(...) de acuerdo al diagnóstico institucional de los servicios civiles de dieciocho países analizados, el subsistema gestión del rendimiento está menos desarrollado en términos relativos en la mayoría de los casos (...)" (Iacoviello & Zuvanic, 2005, p.14).

Según *el Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina*, existen países donde predomina una ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación, como es el caso de Panamá, Nicaragua, Paraguay y Guatemala. A su vez, hay países donde se aplica en casos aislados

como en Bolivia, República Dominicana y Honduras. Países donde se aplica parcialmente, y sin criterios unificados, como en Perú, Ecuador y El Salvador. Países donde es una práctica instalada que, sin embargo, presenta problemas en su funcionamiento como herramienta de gestión.

Son los casos de Venezuela, México, Colombia, Argentina, Uruguay y Costa Rica. Y, países, donde se intenta conectar la gestión del rendimiento individual, grupal e institucional, como son los casos de Brasil y Chile (Tabla 1) (Echeverría, 2006).

Cuadro 1. Situación del Servicio Civil en América Latina

Resultados	País
Ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación	Panamá, Nicaragua, Paraguay y Guatemala.
Aplicación de mecanismos de evaluación en casos aislados	Bolivia, República Dominicana y Honduras.
Aplicación de mecanismos de evaluación parcialmente y sin criterios unificados	Perú, Ecuador y El Salvador
Evaluación como práctica instalada que presenta problemas en su funcionamiento	Venezuela, México, Colombia, Argentina, Uruguay y Costa Rica
Evaluación se conecta con la gestión del rendimiento individual, grupal e institucional	Brasil y Chile

Fuente: Adaptado de Echeverría, (2006).

Las diversas transformaciones de los sistemas públicos de evaluación de personal en América Latina muestran tres tendencias orientadas a la modernización del sistema; a la introducción de mejoras en su funcionamiento; y, a los cambios de régimen (Cuadro 2).

La modernización del sistema implica: reestructuración institucional y desburocratización; transformaciones en la administración de los recursos humanos y la administración de los recursos financieros; privatización y participación del sector privado en la provisión de servicios públicos; reversión de contextos inestables desde el

punto de vista legal; incorporación del modelo de gerencia pública; creación de agencias nacionales o centrales de servicio civil; y, orientación de cambio hacia el desempeño colectivo (Longo, 2005a y 2005b).

Así pues, la introducción de mejoras en su funcionamiento implica: cambios organizativos y técnicos, expresados normalmente mediante instrumentos no legales; automatización de modelos de gestión; implementación de sistemas de medición de resultados y rendición de cuentas; participación de la sociedad civil y los funcionarios en el sistema; junto con la vinculación de actores so-

ciales y organizaciones de funcionarios, a la definición de mecanismos técnicos de gestión de los recursos humanos, en los temas relativos al salario y las carreras (Longo, 2005a y 2005b).

A su vez, los cambios de régimen implicaron: la creación y construcción de un nuevo sistema de mérito; la ruptura con

las tradiciones y parámetros básicos de funcionamiento del sistema de botín político; la instauración de controles institucionales y evaluación por resultados; y, el establecimiento de criterios institucionales para gestionar, evaluar y compensar el desempeño de los funcionarios (Longo, 2005a y 2005b).

Cuadro 2. Reformas del Servicio Civil en América Latina

Transformación	País
Modernización del sistema	El Salvador, Ecuador, Venezuela, Colombia Argentina, Uruguay y Chile
Introducción de mejoras	Costa Rica y Brasil
Cambio de régimen	Nicaragua y México

Fuente: Adaptado de Longo (2005a).

En cuanto a los métodos, las finalidades y las frecuencias de la evaluación del desempeño en América Latina, se observan variadas metodologías, aunque tienden a predominar las de tipo mixto, en las cuales se integran elementos tanto de evaluación de resultados (aquellos que el funcionario consigue), como de evaluación de comportamientos (cómo lo consigue).

Las finalidades de las evaluaciones se relacionan con la idea de fundamentar el pago de una retribución variable; basar decisiones sobre promoción; detectar necesidades de formación; planificar la capacitación; apoyar el desarrollo profesional del personal; potenciar la relación de la persona con el superior inmediato; establecer medidas disciplinarias; y redistribuir entre todo el

personal o el mejor evaluado, premios o compensaciones (Oszlak, 2001).

Con relación a la frecuencia de las evaluaciones, las legislaciones de los países prevén casi siempre evaluaciones anuales, aunque también se registran casos en los cuales la normativa establece evaluaciones más frecuentes (por ejemplo, semestrales), o evaluaciones realizadas de manera eventual o esporádica (Oszlak, 2001).

Las diversas experiencias de evaluación del desempeño en América Latina, dejan muchas lecciones que vale la pena reseñar. En primer lugar, la responsabilidad sobre los procesos de evaluación se concentra, en la mayoría de los casos, en un solo organismo, siendo necesaria la identificación de

actores específicos que apropien y motiven el cambio (Rojas, 2008).

De igual forma, el apoyo evidenciado en asesorías técnicas externas; en la implementación del proceso en forma gradual; en la revisión y ajuste del proceso sobre la base de aprendizaje y de la reformulación de aquellos aspectos que no funcionan; y en centrar la atención en la cultura organizacional; favorecen los diversos procesos de evaluación, en particular, y la gestión del desempeño, en general (Rojas, 2008).

Debe tenerse presente que la evaluación del desempeño no es sólo una cuestión técnica, sino que los factores políticos y humanos resultan siendo más importantes. Para lograr mejores resultados en los diferentes procesos, es necesario establecer acuerdos estructurados entre diferentes actores, donde los incentivos generados para cada uno de los actores involucrados son claves, no olvidando que es un proceso de mediano y largo plazo, lo cual requiere de paciencia y de disposición a ir adaptándolo, de acuerdo a las lecciones aprendidas (Rojas, 2008).

Aspectos propositivos para la implementación de un sistema de evaluación de desempeño (Sisevad) en América Latina

Basándose en las discusiones presentadas desde la literatura temática y en el estudio de las tres experiencias

prácticas abordadas (Banco Central de la República Argentina – BCRA; la Oficina Nacional del Servicio Civil de Chile; y el Instituto Federal Electoral de México – IFE), a continuación se presentarán las bases normativas para bosquejar un Sistema de Evaluación del Desempeño (Sisevad) alternativo a los tradicionales esquemas de calificaciones, que pueda construirse como un instrumento para mejorar la gestión del desempeño en la región.

Principios normativos que sustentan un Sisevad

En el marco de las modernas concepciones de gestión humana, un Sisevad apuntaría a la instauración de un sistema para la gestión del desempeño, donde lo fundamental sea la mejora continua del trabajo desarrollado en las organizaciones de la administración pública. A tales efectos, deberán considerarse las premisas identificadas a continuación, para su diseño y puesta en marcha.

- Pensar el sistema integrado con otras medidas de gestión humana, y no en forma aislada, como si fuera un instrumento autocontenido.
- Centrar el valor del sistema como un aspecto medular para el desarrollo de la carrera del cuerpo funcional.
- Brindar un enfoque de desarrollo orientado al aprendizaje organizacional y al crecimiento personal, y

no basarse en una mirada centrada, exclusivamente, en el enjuiciamiento del trabajo del cuerpo funcional.

- Procurar que el sistema se relacione con la provisión de bienes y servicios con valor agregado para la ciudadanía.

La evaluación del desempeño del cuerpo funcional, es un proceso continuo y permanente; por lo tanto, el Sisevad deberá concebirse e implementarse como un instrumento permanente, y no como un evento puntual o discreto. Así, todo el ciclo evaluativo (usualmente un año de trabajo), deberá transcurrir en torno al Sisevad, por lo cual deberán promoverse cambios de comportamiento en la marcha, y no al final.

Objetivos de un Sisevad

Un Sisevad tiene como objetivos fundamentales:

- Colaborar con el desarrollo individual del cuerpo de funcionarios/as.
- Consolidar el desempeño en equipo.
- Contribuir con la calidad de la gestión institucional de las organizaciones de la administración pública.

Tales objetivos son de diferentes niveles y varían, según el horizonte temporal.

Corto plazo (1 a 2 años). El objetivo más palpable en el corto plazo es que el Sisevad colabore, claramente, con el desarrollo individual de funcionarios y funcionarias. En el marco del lenguaje de derechos humanos, la evaluación debe visualizarse como un derecho y como una responsabilidad, en tanto se crea una conciencia de la necesidad de valorar el desempeño, a fin de identificar sus resultados, y reconocer los logros alcanzados.

De esta manera, un Sisevad debe apuntalar el desarrollo técnico de la carrera y una mejora de la calidad del trabajo. Mediante las evaluaciones de desempeño, el cuerpo funcional podrá corregir errores, fortalecer destrezas, desarrollar habilidades y potenciar aspectos claves de éxito. Es un derecho de las personas, el ser reconocido por las contribuciones y los talentos, y poder potenciar capacidades y superar debilidades.

Como consecuencia del conocimiento generado a partir de la evaluación, podrán asignarse nuevas tareas y responsabilidades, procurando un desarrollo técnico individual y la profesionalización del trabajo grupal. El desarrollo técnico puede ser una importante fuente de motivación para el cuerpo funcional. Por ello, es preciso que este aspecto sea expresamente reconocido por el Sisevad y, concretamente, por las distintas jefaturas organizacionales.

Otro propósito central en el corto plazo, es la necesidad de que el Sisevad nutra la planificación de la capacitación. Así, lo que se detecte como debilidad, demandas del área de trabajo, o simplemente como potencial latente, serán cuestiones a transformarse en una racional planificación de la oferta de cursos y talleres.

Mediano plazo (2 a 3 años). En el mediano plazo, los resultados de sucesivas evaluaciones de desempeño tendrán un propósito administrativo: colaborar con las decisiones acerca de las promociones/ascensos del cuerpo funcional. En esta dirección, la evaluación tendría un incentivo motivacional atada a la posibilidad de construir una carrera dentro del Estado, incluyendo la posibilidad de movilidad horizontal y vertical.

Otro logro del mediano plazo es la mejora de la calidad del trabajo de una oficina, es decir, la contribución en la gestión grupal, a partir de las características de retroalimentación y aprendizaje de un Sisevad.

Además, el Sisevad servirá como sistema de alerta, para identificar a funcionarios/as rezagados respecto de los estándares esperados, y como punto de apoyo para implementar medidas correctivas y motivacionales adicionales.

Largo plazo (4 a 5 años). La calidad de la gestión institucional, en general, y de los servicios y bienes públicos, debería ser la consecuencia lógica de un Sisevad adecuadamente implementado en el largo plazo.

Implementación de un Sisevad a partir de módulos anidados

Se comienza en el primer año, con un esquema simple para irlo tornando más complejo en los subsiguientes períodos. Un esquema de implementación modular, ofrece condiciones para hacer sostenible en el tiempo un Sisevad. A pesar de que el esquema inicial pueda ser simple, deberá cumplir con requisitos de exigencia mínimos.

Módulo 1: el punto de partida.

El Módulo 1 debe tener un objetivo realista: introducir los primeros cambios en las concepciones y en las prácticas de evaluación de la administración. Apunta a instaurar una diferencia respecto del sistema de calificación anterior, y consiste en modificaciones clave del esquema actualmente empleado, pero sin alterar sus mecanismos generales de manera sustancial. Este módulo estará vigente en el curso del año 1 de implementación.

Recuadro 1. El diseño y la implementación como parte de un todo

Partimos del supuesto de que existen condiciones organizacionales, institucionales y políticas que comúnmente afectan la implementación de un SISEVAD al interferir con un “buen” diseño. En tal dirección, nuestra premisa es que el mejor sistema es aquel que puede ponerse en práctica en forma efectiva, tomando en cuenta estas condiciones, más allá de que su diseño diste de ser el más deseado, o incluso el “ideal”. En otras palabras, el diseño debe cumplir el criterio de factibilidad de la implementación.

A continuación, se propone una implementación modular de un Sisevad. Se sugiere seguir el diagrama para claridad de la exposición.

¿Cómo se implementa? El Módulo comienza a principios del año 1, con la autoevaluación de las personas, tomando como referencia los factores del sistema, a efectos de establecer una valoración respecto del desempeño del año base.

Como parte de esta evaluación, la persona podrá establecer sus *expectativas de desempeño* para el año 1. La autoevaluación servirá como un insumo para las jefaturas, las cuales, seguidamente, realizarán su propia evaluación de las personas, en diálogo con sus superiores. Deberá justificar conceptualmente en qué categoría será asignada la persona, y no se darán puntajes numéricos.

Se debe realizar una entrevista de devolución y retroalimentación entre las personas y sus jefaturas, de manera individual. Dicha entrevista es clave a fin de: a) acordar *expectativas de desempeño* del año 1, para los factores del sistema; b) planear cómo se hará el seguimiento y retroalimentación en

el curso de dicho año; y, c) concordar en los medios de documentación y de verificación de desempeño a utilizarse.

¿Cómo se definen estas expectativas de desempeño? Se entienden como grandes lineamientos de lo que se espera lograr, en términos del desempeño de las personas, que pueden ser resultados tangibles o bien procesos. No son metas en un sentido estricto, sino una proyección realista de qué estimamos hacer, tomando cada uno de los factores del sistema de evaluación. Se sugiere establecer únicamente una expectativa de desempeño por factor, puesto que un número elevado de expectativas produce dispersión y confusión en el desempeño.

Será fundamental que las jefaturas y las personas tengan presente los objetivos de sus áreas, a fin de establecer *expectativas de desempeño* en armonía con qué es lo que se persigue lograr en el ámbito de trabajo inmediato.

En suma, este primer módulo no supone una evaluación a partir de *expectativas de desempeño* definidas *ex ante* pero, su cierre, implica que las mismas quedarán establecidas para el próximo ciclo evaluativo.

Recuadro 2. Los ingredientes para un esquema simple

- ➔ Sus líneas están claramente definidas.
- ➔ Son fácilmente interpretables por los diversos actores involucrados.
- ➔ Es posible su implementación en el plazo de un año.
- ➔ La comprensión cabal del sistema puede lograrse mediante talleres de sensibilización y materiales de apoyo.
- ➔ Los factores del sistema de evaluación son significativos para la tarea desarrollada por funcionarios y funcionarias.
- ➔ El sistema de evaluación cuenta con factores comunes para todos los ministerios/unidades ejecutoras, pero hay espacio para el uso de factores propios de cada organización.
- ➔ Es fácilmente apropiable por parte del cuerpo funcional y de las jefaturas.

¿Qué se espera del Módulo 1? Este módulo busca introducir los primeros cambios culturales respecto a la evaluación, al colocar a funcionarios y funcionarias en el centro del sistema, mediante la auto-evaluación. Así, comienza un proceso de adentrar a las personas y las jefaturas en prácticas de proyección del trabajo, en pos de prepararse para los requisitos de planeación que suponen los módulos posteriores, a través de la identificación de logros esperados bajo las *expectativas de desempeño*.

Se pretende que jefaturas y funcionarios/as ordenen sus bitácoras y registros, para que instancias fundamentales del desempeño de las personas queden efectivamente documentadas, y no sujetas a un ejercicio de la memoria. Además, el Módulo 1 debería servir para difundir, entre los grupos de trabajo, los objetivos de las áreas.

Finalmente, se procura dejar bosquejada la institucionalidad básica cuyos desafíos vendrán con los dos

módulos subsiguientes. En síntesis, con el Módulo 1 se presume que las jefaturas y el cuerpo funcional, han hecho un primer aprendizaje en torno a la autoevaluación, ganando mayor conciencia de las tareas y los objetivos del área, y en torno a la entrevista de seguimiento y retroalimentación final.

Módulo 2: a medio andar. El Módulo 2 tiene como objetivo avanzar en los cambios de las prácticas de evaluación, mediante la introducción de la evaluación de los logros según las *expectativas de desempeño*, y un proceso de planeación *ex ante* propiamente dicho. Ello supone que las *propuestas de gestión* que se prevé, deberán elaborar las jefaturas, estarán instaladas.

Además de la evaluación por factores individuales, tomará en cuenta el factor trabajo grupal que evalúa la totalidad de la labor de un equipo, por lo cual la totalidad de funcionarios y funcionarias de un área, deberán tener la misma valoración en dicho factor.

¿Cómo se implementa? El Módulo 2 comienza a principios del año 2, con la autoevaluación de las personas, tomando con referencia las *expectativas de desempeño* por factor de evaluación. Al igual que en el Módulo 1, ésta autoevaluación servirá como un insumo para las jefaturas quienes, seguidamente, realizarán su propia evaluación de las personas, en diálogo con sus superiores. Deberá justificarse conceptualmente en qué categoría será asignada la persona, y no se darán puntajes numéricos.

Aparecen aquí dos novedades principales. La primera es la práctica de identificar *metas de desempeño* -expectativas de desempeño más tangibles y concretas- a cumplir durante el año 2 (a evaluarse en el año 3), para cada uno de los factores de evaluación. Esto deberá realizarse al momento de la autoevaluación, pues las personas son quienes inician con la definición de sus propias metas. Para ello, serán tomadas en cuenta las *propuestas de gestión*.

Una segunda novedad es la introducción del factor trabajo grupal como una dimensión propiamente colectiva (y no individual) del desempeño. Tal cosa supone que las *metas de desempeño* de las personas deberán tomar en cuenta las *propuestas de gestión*, así como las discusiones para el mejor

desempeño del grupo. En este factor, la totalidad de funcionarios y funcionarias de un área, deberán tener la misma valoración, ya que es una dimensión que atañe al desempeño del conjunto.

Nuevamente, se recomienda establecer sólo una meta por factor de evaluación. Al igual que en el módulo previo, se realizará una entrevista de devolución y retroalimentación entre las personas y sus jefaturas, de manera individual. Esa entrevista es clave a fin de: a) acordar *metas de desempeño* para el año 2, para los factores del sistema; b) planear cómo se hará el seguimiento y retroalimentación en el curso de dicho año; y, c) concordar en los medios de documentación y de verificación de desempeño.

¿Qué esperamos? Comenzar a encadenar los objetivos institucionales, las metas de las áreas y las metas de desempeño individual en forma consistente. Se persigue como fin, generar un mayor compromiso con las prácticas de planificación de desempeño en los diferentes niveles de las organizaciones de la administración pública. Se intenta reconocer la interdependencia del trabajo de las personas en el ámbito público, como un factor clave de su desempeño, gracias a la incorporación de un factor que evalúe el trabajo en grupo.

Cuadro 3. Cronología de la implementación secuencial de un Sisevad

2013	Módulo 1 2014	Módulo 2 2015	Módulo 3 2016
Nuevo Sistema de Evaluación de desempeño diseñado y aprobado. Proyectos Pilotos realizados.	Autoevaluación de 2013 Expectativas de desempeño 2014 Evaluación del desempeño 2013	Autoevaluación 2014 De expectativas de desempeño a metas de desempeño 2015 Evaluación del desempeño 2014 Introducción al factor "trabajo del grupo". Seguimiento y Entrevistas de retroalimentación.	Autoevaluación 2015 Metas de desempeño 2016 con "propuestas de gestión de las jefaturas".

Fuente: elaboración propia.

Módulo 3: un Sisevad más complejo. El Módulo 3 comenzará en el tercer año, y es el de mayor complejidad. Supone la definición clara y difundida de metas de desempeño, como parte de procesos individuales de planificación más rigurosa, alineados a las *propuestas de gestión* de las jefaturas y de la misión y visión de las unidades ejecutoras correspondientes. Implica la evaluación, por primera vez, de cómo funcionó el factor trabajo grupal y la metas previamente delineadas.

¿Cómo se implementa? La mecánica de implementación es análoga a la del Módulo 2, con la salvedad que al final del año 3, deberá realizarse una revisión de cómo ha funcionado el esquema planteado. Esperamos dejar instalado un verdadero Sisevad con las prácticas adecuadas, y las herramientas auxiliares necesarias para institucionalizar el proceso.

Recuadro 3. Un Sisevad como parte de un sistema más amplio de gestión humana

Habiendo reconocido que el propósito fundamental e inmediato de un Sisevad es el desarrollo del cuerpo funcional y el reconocimiento de los talentos, el logro efectivo de sus objetivos depende de cómo estén operando otros cambios organizacionales en curso. Es decir, debemos estar alerta a cómo un Sisevad interactúa con las nuevas estructuras organizacionales, los nuevos perfiles de cargos, los mecanismos de reclutamiento y selección de personal, y la introducción de las *propuestas de gestión* en las jefaturas. Fundamentalmente, es clave no esperarlo todo de un Sisevad. En consecuencia, un Sisevad debe visualizarse como un mecanismo adicional, para garantizar un buen desarrollo del cuerpo funcional, en vinculación con otras transformaciones.

Consideraciones respecto de los componentes sustantivos de un Sisevad

La autoevaluación: la piedra fundacional

¿Cómo se entiende la auto-evaluación? La autoevaluación es cómo una persona considera que se viene desempeñando, emitiendo un juicio evaluativo documentado. Esta práctica permite la participación de funcionarios y funcionarias, en la valoración de su propio desempeño. En el marco de las modernas concepciones de gestión humana, la autoevaluación es un derecho y una responsabilidad. Generalmente, tal práctica va de la mano de *acuerdos de desempeño*, con el potencial de que los mismos tengan un efecto de cadena. En el Sisevad propuesto, la autoevaluación es un insumo que tomarán en cuenta las

jefaturas y el Comité de Evaluación y, a fin de su elaboración, tomará como referencia los factores de evaluación para su elaboración.

¿Por qué razones resulta útil su empleo en un Sisevad? La autoevaluación tiene las siguientes virtudes. En primer término, implica un compromiso por parte de la persona evaluada, quien se transforma en un sujeto activo en el proceso de evaluación. De este modo, las personas son responsables por su propio desempeño, no pudiéndose desentender de la evaluación como una cuestión de las jefaturas. En segundo término, la práctica muestra que se reduce la inflación de las evaluaciones (tanto las conceptuales como las numéricas), por lo cual se logra un juicio evaluativo más consistente y realista. Y, por último, la autoevaluación implica medios de documentación y verificación que sustenten el juicio.

Recuadro 4. La autoevaluación en el BCRA

En el BCRA, todo el proceso de gestión de desempeño “comienza con el colaborador y se cierra allí”. “El puntapié lo da el colaborador” con la autoevaluación. Esta práctica ha posibilitado que el proceso de gestión del desempeño sea visto como parte de las responsabilidades individuales y no como una cuestión a delegar en las jefaturas. En tal dirección, la planificación está presente en el día laboral, como “parte de lo que hay que hacer”, por lo que se traduce en prácticas concretas. El resultado es que la planificación no queda aislada, sino que es una responsabilidad cotidiana de la totalidad de las personas de la organización.

Investigaciones previas han mostrado que esta participación activa en la evaluación, es beneficiosa para la efectividad del sistema, especialmente,

cuando la auto-evaluación incorpora la práctica de identificación de metas (Smither & London, 2009).

Recuadro 5. La auto-evaluación en el Servicio Civil de Chile

Si bien esta práctica no está totalmente difundida, algunos servicios la han adoptado y es apreciada por diferentes actores. Se flexibiliza la mirada del desempeño al haber logrado introducir una mayor dispersión de las calificaciones. En particular, se redujo el porcentaje de personas calificadas en la máxima categoría ("lista 1"). La autoevaluación ha sido útil, a fin de instalar una mayor conciencia de la necesidad de contar con una valoración realista del desempeño de las personas.

La retroalimentación: entrevistas y seguimiento

¿Qué se entiende por retroalimentación? Se entiende que la retroalimentación está inscrita en el marco del desempeño, visto como un proceso susceptible de mejora continua, y desde el ángulo de perfeccionamiento de las personas. Las jefaturas deben justificar su juicio evaluativo ante las personas de su grupo de trabajo; asimismo, esta práctica implica un intercambio de opiniones para mejorar el desempeño de las personas. Deberán ser instancias de apoyo intermedias, al cierre del ciclo evaluativo y como inicio del ciclo siguiente.

¿Por qué son útiles estas prácticas?

Algunas investigaciones previas muestran que el seguimiento y las reuniones intermedias disminuyen las sorpresas, y fomentan un estilo de intercambio asociado con la eficacia de las evaluaciones (Viswesvaran, 2001).

El seguimiento permite recordar a las jefaturas y al cuerpo funcional, acerca de las expectativas previamente acordadas y, por lo tanto, hace posible mantener presentes los estándares a cumplir. El seguimiento se facilita si, además, hay un factor que supone valorar el trabajo en equipo, puesto que puede realizarse una reunión colectiva entre la jefatura y el equipo completo de trabajo del área.

Recuadro 6. La experiencia del BCRA en cuanto a la retroalimentación

El Sistema de Gestión de Desempeño (SGD) muestra que es necesario que, tres veces al año, la persona colaboradora y su jefe/jefa se "sienten a hablar": al inicio de la planificación, durante el seguimiento y al momento de la devolución de la evaluación o cierre.

La retroalimentación acerca del desempeño ha sido identificada como un aspecto que da cuenta de la efectividad de los sistemas de evaluación. Ahora bien, encierra el desafío de di-

señar e implementar adecuadamente estas instancias, con el objetivo de asegurar sus efectos correctivos y de desarrollo sobre el cuerpo funcional.

Las retroalimentaciones supondrán un informe de devolución (o planilla de devolución) además de las reuniones personalizadas. Se sugiere un formulario básico o planilla, a fin de facilitar la labor de las jefaturas, así como un registro por parte de las jefaturas, para

entregar a sus superiores inmediatos, de que las reuniones de retroalimentación han sido efectuadas. Es importante cómo se da la retroalimentación y, en tal sentido, el Comité Evaluador deberá acompañar y apuntalar este proceso.

Recuadro 7. Opinión de responsables del sistema de evaluación del Servicio Civil de Chile

“El modelo o visión estratégica del Servicio Civil en materia de desempeño, entrega una gran relevancia al espacio de diálogo permanente entre jefatura y colaborador/a. En efecto, la entrevista de planificación inicial, la retroalimentación de proceso y la entrevista final para planificar tanto los nuevos compromisos como el plan de mejora, apuntan a aprovechar el valioso momento de interacción, para que constituya un real espacio de aprendizaje que posibilite la mejora. Se trata de un proceso en marcha, sin que existan mediciones que permitan dar respuesta formal a la pregunta planteada”.

Daley (2005) halló que la retroalimentación centrada en las tareas de la persona, es más eficaz que aquella centrada en las *cualidades* personales,

pues se distrae el foco del desempeño de las labores y la organización hacia temas interpersonales de variada índole.

Recuadro 8. Una alerta para la retroalimentación

La retroalimentación debe darse en la entrevista y hacerla constar por escrito, tal vez en el propio formulario de calificación. Deberán diseñarse herramientas auxiliares de apoyo. El hecho de que sea por escrito, fue sumamente útil para el BCRA, puesto que “la gente tiene en dónde hacer pie” si hay alguna disconformidad o diferencia. En esta experiencia, la entrevista fue una forma de nutrir el canal de comunicación entre las jefaturas y el grupo colaborador, ya que “estaba cerrado”. La entrevista está visualizada como una herramienta y como un proceso en construcción.

Proyección del trabajo: expectativas de desempeño y metas

¿Por qué es útil establecer algún tipo de expectativa de desempeño o metas?
Investigaciones empíricas han identificado que un sistema de evaluación es

más eficaz, cuando las metas han sido previamente especificadas, y no se deja liberada al azar la emisión del juicio evaluativo (Smihter & London, 2009).

En el Sisevad propuesto, las jefaturas y el cuerpo funcional deberán realizar

una planeación del desempeño para el año. Es necesario que las expectativas de desempeño por factor estén aclaradas y documentadas. Ello supone proyectar expectativas y logros concretos respecto del trabajo de las personas, en forma acordada con supervisores y supervisoras.

Se propone, en una primera instancia, dejar abierta la posibilidad a que *expectativas del desempeño* se entiendan como: a) expectativas en términos de responsabilidades; b) expectativas en términos de tareas; c) expectativas respecto de resultados tangibles; y, d) expectativas de procesos y actividades. Así, los módulos 2 y 3 comenzarán a trabajar con *metas*.

Recuadro 9. El trabajo con metas: cierta cautela

- ➔ La experiencia del BCRA mostró que hay confusión entre definir qué son tareas y qué son responsabilidades. Si bien esto podría considerarse en el Módulo 3, en el Módulo 1 se sugiere que exista libertad, con el propósito de fijar entre las expectativas de desempeño tanto el logro, en términos de tareas, como de responsabilidades.
- ➔ La experiencia del IFE señala que es poco práctico, y genera confusión, fijar un alto número de metas. Se considera que un SISEVAD deberá consignar una “expectativa de desempeño” por factor, al menos en el Módulo 1. Se debería mantener el número de expectativas reducido incluso en los módulos más complejos.
- ➔ Las expectativas de desempeño son productos esperados que pueden ser resultados tangibles o procesos.
- ➔ Lo importante es asegurar que las *expectativas de desempeño* puedan documentarse y, por ende, sean verificables, a fin de no ser construcciones arbitrarias o difíciles de evaluar.

Los factores de un Sisevad: ¿qué evaluamos?

Los factores deben procurar dar cuenta de comportamientos asociados con las tareas y no con atributos de la personalidad. Los aspectos subjetivos no vinculados con el trabajo concreto que deben realizar las personas son susceptibles de sesgos y arbitrariedades.

Se recomienda un Sisevad centrado en la evaluación por factores y no por competencias. Las competencias no

necesariamente aparecen asociadas al desempeño y, además, suponen mucha complejidad de evaluación por parte de las jefaturas. Si bien se sugiere que los factores sean comunes, existe la necesidad de dar flexibilidad y permitir introducir factores propios para las Unidades Ejecutoras, en la medida en que los mismos no superen más de dos.

En general, es conveniente trabajar con un número reducido de factores que, como regla, no debería superar

los cinco, preferiblemente que sean tres. Cabe recordar que esto implicará la identificación de cinco expectativas de desempeño y cinco metas.

Se debería evitar el empleo de subfactores que, comúnmente, son factores adicionales. La incorporación de subfactores lleva a la dispersión de las dimensiones de interés del desempeño, a la submedición y a la sobremedición. Las investigaciones han mostrado que las personas evaluadoras tienden a agrupar los factores (y subfactores), según puedan revestir similitudes (Denisi, 1996). Ello refuerza nuestra recomendación de emplear un número reducido de factores.

En lugar de subfactores, se recomienda dar ejemplos de comportamientos para anclar qué se entiende por un factor, y brindar definiciones concisas. Los ejemplos de situaciones prácticas son sumamente ilustrativos y reducen el margen de interpretación por parte de los sujetos. Es acertado emplear la técnica cualitativa de grupos focales con personas provenientes de diversas unidades ejecutoras, con el objeto de nutrir con ejemplos reales los factores, y plantearlo en un instructivo o cartilla.

Recuadro 10. Desempeño sin bonos, la experiencia del Banco Central de la República Argentina (BCRA)

El Sistema de Gestión de Desempeño (SGD) en el BCRA fue implementado en el marco de un gran descreimiento, puesto que antes las evaluaciones estaban atadas a un bono económico. El bono generaba fricciones y, además, distorsionaba las calificaciones. Por lo tanto, se concibió que una valoración adecuada del desempeño de los “colaboradores”, implicara una separación de las decisiones respecto de la distribución del bono. Actualmente, luego de tres años de trabajo con el nuevo SGD, se ha comenzado a cruzar la información entre las valoraciones y los bonos, pero solamente con fines estadísticos, sin interrelacionar estos dos instrumentos en la práctica de la gestión.

Se sugiere el uso de *escalas conceptuales* (cualitativas), en lugar de puntajes numéricos. Estos últimos crean una variación artificial entre las personas y, sumado a ello, como escala ordinal (variable discreta) y no numérica propiamente dicha, no tienen correspondencia clara con los conceptos que las jefaturas

ostentan de cada puntuación. Las escalas conceptuales implican una justificación detallada por parte de las jefaturas. Es recomendable la incorporación de un factor de desempeño grupal, donde las personas de un área determinada reciban el mismo concepto, por ser un logro colectivo.

Prerrequisitos para un Sisevad

En este aparte se discuten algunos prerrequisitos para la adecuada implementación de un Sisevad, destacándose las capacidades de una agencia nacional de servicio civil y de la institucionalidad necesaria, para el mantenimiento en el tiempo de la misma.

Fortalecimiento de las Agencias Nacionales de Servicio Civil

¿Por qué consideramos que las Agencias Nacionales de Servicio Civil deberían fortalecerse? Un Sisevad no culmina con la evaluación de las personas y, por ende, no termina con la labor del Comité de Evaluación. Las evaluaciones son un insumo que deberá considerar las agencias, para monitorear el progreso que hace el cuerpo funcional y los diferentes incisos en el cumplimiento de sus tareas y el logro de sus objetivos. Esto supone que, en el final del proceso, las agencias realizan dos tipos de actividades:

- **Actividades de seguimiento para determinar la adecuada implementación del sistema.** Las agencias deberán tener un papel de revisor general del sistema y de auditoría de lo ac-

tuado. Ello supone, entre otras tareas, la de realizar visitas a los incisos y solicitar medios de verificación si ese es el caso. Además, podrá reunirse con los comités de evaluación y solicitar informes. Se puede pensar esta actividad como la “auditoría de la evaluación”. Este tipo de acción asegura que el sistema esté correctamente aplicado y, adicionalmente, fortalece la importancia dada al nuevo sistema y permite su sostén en el tiempo.

- **Actividades vinculadas con el análisis agregado de la información.** Si la información estuviera disponible en formato digital, podrá determinarse el comportamiento de los factores de evaluación, las evaluaciones por grupo ocupacional, por inciso, por niveles de responsabilidad, etc. Esto ofrecerá una oportunidad única de tener conocimiento cercando de “cómo se trabaja” en la administración, y cuáles son las fortalezas y las debilidades del cuerpo funcional, conjuntamente considerado. Esta actividad puede concebirse como un “observatorio evaluativo”. La evaluación pasa a ser vista como un todo, y no como una cuestión de una buena aplicación de una técnica.

Recuadro 11. Capacidades de los órganos de administración de personas de las tres experiencias relevadas

Las tres experiencias prácticas estudiadas, muestran que los órganos de administración de personal cuentan con suficiente *staff* que les permite mantener las demandantes actividades de un Sisevad. Cabe señalar, además, que están equipados con plataformas tecnológicas que facilitan todo el proceso. En esta dirección, se destaca la experiencia del BCRA y del IFE.

Institucionalidad

Un Sisevad como el propuesto, basado en los aprendizajes, de creciente complejidad y de trabajo conjunto

entre personal, jefaturas, comités de evaluación y las agencias nacionales de servicio civil, implica el desarrollo y la consolidación de una trama institucional.

Recuadro 12. La institucionalidad importa

Los ejemplos del IFE y del Servicio Civil de Chile ponen de manifiesto la pertinencia de la institucionalidad para la eficacia de los sistemas. En los niveles intermedios, podemos establecer las siguientes consideraciones. El Comité de Evaluación está llamado a desempeñar un papel clave. Asimismo, se sugiere un punto focal o persona de enlace de las agencias en las respectivas unidades ejecutoras/ministerios. El área de gestión humana reúne atribuciones administrativas (iniciar el proceso, mantener las fechas, distribuir planillas en formato papel y/o electrónica, etc.). Ello supone un fortalecimiento de las áreas. Tal institucionalidad, funcionando articuladamente, dará transparencia al proceso. Dada la experiencia del caso Chile, con su Comité Interministerial para la Implementación de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), podría pensar en una instancia articuladora entre algunos ministerios clave para apuntalar políticamente el nuevo Sisevad. En las tres experiencias mostradas, el compromiso político, desde el más alto nivel, tuvo un papel fundamental para la continuidad de los sistemas, y para su respaldo simbólico.

Un Comité de Evaluación

¿En qué consiste? Este Comité es un ámbito colegiado que, básicamente, sostiene el proceso en cada unidad ejecutora/ministerio. Se aconseja que, en el mismo, participe una persona del área de gestión humana, con voz y funciones de asesoramiento, pero no voto, en caso de que el Comité deba resolver diferencias entre evaluaciones.

¿Cuáles son sus atribuciones? El Comité de Evaluación tendrá atribuciones sustantivas: interpretar los factores, ofrecer talleres de sensibilización, asesoramiento y acompañamiento al cuerpo funcional y a las jefaturas durante el proceso, evacuar dudas, sugerir nuevos factores, reunir a jefes/funcionarios en casos de desacuerdos. Deberá monitorear el proceso general y ser el árbitro, en última instancia

(dentro de la Unidad Ejecutora), de las evaluaciones. Podrá evaluar un informe general de resultados a la agencia de servicio civil, al cierre de cada ciclo evaluativo.

Herramientas de un Sisevad: instrumentos y procesos auxiliares

La puesta en práctica de un Sisevad conlleva una canasta de herramientas para lograr los objetivos propuestos. Sin afán de ser exhaustivos, se han identificado aquí algunas herramientas clave.

Capacitación: jefaturas, funcionarios/as, personal de gestión humana, Comité de Evaluación

Se parte de la premisa de que un Sisevad es una experiencia novedosa y desafiante, por lo que deberán realizarse talleres para difundirla y sensibilizar a los diversos actores, respecto de su significación organizacional y dinámica. Además, deberá recordarse que las personas en ejercicio de funciones de jefaturas, no necesariamente son buenas evaluadoras, razón por la cual precisarán apuntalamiento específico.

Habida cuenta de estas dos consideraciones, se recomienda la realización de dos tipos de talleres: a) talleres técnicos, y b) talleres de sensibilización o “generación de conciencia”. Respecto a los últimos, es fundamental el apoyo del cuerpo político de los ministerios.

En cuanto a los primeros, estos son de carácter más técnico, y se adentran en la materia específica del contenido de los factores y la secuencia de implementación.

La capacitación debería ser sostenida en el tiempo, especialmente al final de cada año de implementación, ya que se corresponde con el cierre de un módulo y el inicio de otro de mayor complejidad. A fin de hacer viable materialmente la capacitación, es conveniente la estrategia de “capacitar a capacitadores”. Como ejemplo, puede mencionarse que el BCRA armó, inicialmente, un equipo amplio de instructores de alrededor de 25 personas (provenientes de diversas áreas) que, a su vez, capacitaron a casi 2000 personas, una vez que recibieron formación. Tales instructores fueron “replicadores”.

Material documental de apoyo

Un Sisevad estará acompañado de materiales de apoyo e instructivos. Se recomienda que en la misma “planilla” donde se establecen los factores, se implementen columnas correspondientes a: a) factores de evaluación; b) la autoevaluación; c) las expectativas de desempeño o metas de desempeño (según el módulo); d) la evaluación de la jefatura con su justificación conceptual; y, e) comentarios finales de

la persona evaluada y/o de la jefatura. La idea es transformar la “planilla” en una verdadera hoja de ruta. Preferentemente, dicha planilla debería estar disponible en formato digital, y cargarse directamente mediante el acceso a una plataforma en línea.

Es pertinente, basándose en el BCRA, la elaboración de afiches para las unidades ejecutoras, como recordatorio y cambio simbólico. Además, es importante desarrollar herramientas auxiliares como, por ejemplo, instructivos con “canastas de metas” o, bien, instructivos con ejemplos concretos de qué suponen visualizan los factores de evaluación.

En términos de bitácoras de desempeño, a pesar de no haberse identificado algún modelo específico, podrán elaborarse instrumentos, para que las personas lleven un diario de los acontecimientos y procesos que, consideran, han sido fundamentales en su desempeño.

Ideas para un piloto

Finalmente, es necesaria la implementación de casos piloto, con el propósito de ajustar el diseño de un Sisevad, antes de su puesta en marcha. Los casos piloto deben contemplar dos situaciones: la primera plantea condiciones de alta factibilidad para la implementación de un Sisevad; mientras que la segunda debería contemplar la búsqueda de un

caso piloto en aquella organización que revista condiciones complejas y/o difíciles, para la puesta en marcha del sistema. Precisamente, ese segundo caso, debería ofrecer el mayor número de aprendizajes para identificar obstáculos, y poder prevenirlos o generar los incentivos necesarios para su corrección. Los pilotos son políticamente convincentes, pues muestran evidencia de que un sistema puede implementarse y, particularmente, es capaz de revisarse y corregirse en la marcha.

A manera de conclusión: el mejoramiento de los sistemas públicos de evaluación de desempeño en América Latina

Hoy por hoy, en América Latina existe una creciente conciencia sobre la necesidad de evaluar la gestión de los organismos públicos. Examinar el cumplimiento de las políticas, las metas, los objetivos propuestos y la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía, es un imperativo para las sociedades del siglo XXI.

A pesar de la importancia del fenómeno evaluativo, existen verdaderos riesgos que pueden llevar a que la evaluación de la gestión pública pierda sus potencialidades, y se convierta en un ritual administrativo más para nuestras burocracias.

De hecho, la evidencia presentada sobre la situación del Servicio Civil

en América Latina, así lo corrobora, ya que son más los países donde predomina una ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación, que los países donde la evaluación de la gestión pública es una práctica instalada que intenta conectar la gestión del rendimiento individual, grupal e institucional.

Las transformaciones de los Sistemas de Evaluación de Personal en América Latina, mostraron tres tendencias orientadas a la modernización del sistema; la introducción de mejoras en su funcionamiento; y los cambios de régimen. A pesar de estos procesos, siguen siendo muchos más los desafíos a enfrentar en materia de gestión del desempeño, que los aciertos a compartir entre las diversas experiencias de la región.

Como respuesta a la compleja situación, y dada la centralidad del fenómeno evaluativo al interior de la administración pública, el documento allanó el camino hacia el perfeccionamiento de las metodologías, para evaluar el desempeño en búsqueda de logros administrativos que, en últimas, se traducirán en logros para toda la sociedad.

Basándose en las discusiones propuestas desde la literatura temática y en el estudio de tres experiencias prácticas (Banco Central de la República Argentina – BCRA; la Oficina Nacional del Servicio Civil de Chile; y el Instituto Federal Electoral de México – IFE), se

generaron aspectos propositivos para el mejoramiento de los Sistemas de Evaluación del Desempeño.

Dentro de tales aspectos, se sugiere pensar los sistemas de evaluación en forma integrada con otras medidas de gestión humana y no en forma aislada, como si fuera un instrumento autocontenido. Centrar el valor del sistema como un aspecto medular para el desarrollo de la carrera del cuerpo funcional. Brindar un enfoque de desarrollo orientado al aprendizaje organizacional y al crecimiento personal, y no basarse en una mirada centrada, exclusivamente, en el enjuiciamiento del trabajo del cuerpo funcional. Y, procurar que los sistemas se relacionen con la provisión de bienes y servicios con valor agregado para la ciudadanía.

Los Sisevad deben cumplir objetivos de diferentes niveles que varían según el horizonte temporal, tales como colaborar con el desarrollo individual del cuerpo de funcionarios/as; consolidar el desempeño en equipo; y contribuir con la calidad de la gestión institucional de las organizaciones de la administración pública.

Para alcanzar dichos objetivos, se propuso la implementación de un Sisevad de manera secuencial y en módulos de creciente complejidad, partiendo de un esquema simple, para ir profundizando los cambios en un plazo de tres a cuatro años, advirtiendo que un esquema de implementación modular ofrece

condiciones para hacer sostenible, en el tiempo, los Sisevad.

Adicionalmente, se desarrollaron los componentes sustantivos del sistema, donde la autoevaluación es la piedra fundacional; la retroalimentación se da a partir de entrevistas y seguimiento; y la proyección del trabajo, por medio de expectativas de desempeño y metas, aparecen como aspectos de vital importancia para su funcionamiento.

Para finalizar, se establecieron los prerrequisitos para la adecuada implementación de un Sisevad, destacándose las capacidades de una agencia nacional de servicio civil y la institucionalidad, necesaria para el mantenimiento en el tiempo de la misma. Con la puesta en escena de todos los aspectos propuestos, se busca el mejoramiento de los Sistemas de Evaluación de Personal de las administraciones públicas latinoamericanas.

Bibliografía

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO [CLAD]. (NOVIEMBRE, 2010A). *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo.

_____. (julio, 2010b) *Consenso de Buenos Aires*. Documento aprobado

en la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Buenos Aires.

_____. (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Montevideo: CLAD.

_____. (junio, 2008). *Carta Iberoamericana de calidad en la Gestión Pública*. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador.

_____. (julio, 2004) *Consenso de San José*. Documento aprobado en la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San José de Costa Rica.

_____. (junio, 2003a). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra.

_____. (junio, 2003b) *Consenso de Santa Cruz*. Documento aprobado en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra.

_____. (junio, 2000). *Declaración de Panamá*. Documento aprobado en

la III Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Ciudad de Panamá.

DALEY, M. (2005). Designing Effective Performance Appraisal Systems. In S. E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government* (2nd edition). San Francisco: Jossey-Bass.

DENISI, A.S. (1996). Cognitive Approach to Performance Appraisal. *A Program of Research*. New York, NY: Routledge.

DEL CAMPO, J. (OCTUBRE, 2009). *La negociación colectiva de la evaluación del desempeño*. Ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía.

IACOVIELLO, M. (OCTUBRE, 1997). *Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el estado*. Ponencia presentada en el II Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla de Margarita.

IACOVIELLO, M. & ZUVANIC, L. (2005). *Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD

sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

ECHEBARRÍA, K. (ED.). (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

LONGO, F. (OCTUBRE, 2005A). *La gestión del empleo público en América Latina: ejes de un diagnóstico institucional comparado*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

_____. (2005b). Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, 41, 127-144. Recuperado de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/41-06_FranciscoLongo.pdf.

OSPINA, S. (2002). *Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública*. Nueva York: CLAD.

_____. (febrero, 2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Revista Reforma y Democracia*, (19), 2-19.

- OSZLAK, O. (NOVIEMBRE, 2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- PÉREZ, L. & MARCHANT, H. (OCTUBRE, 2009). *Desempeño individual: de la calificación a la gestión estratégica del rendimiento*. Ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía.
- ROJAS, F. (NOVIEMBRE, 2008). *La gestión por desempeño y la palanca del presupuesto informado en resultados: lecciones de la experiencia internacional*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.
- SMITHER, J. W. & LONDON, M. (2009). *Best Practices in Performance Management*. J. W. Smither & M. London (eds.), Performance Management. Putting Research into Action. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- VISWESVARAN, C. (2001). *Assessment of Individual Job Performance. A Review of the Past Century and a Look Ahead*. N. Anderson, D. Ones, H.K. Sinangil & VISWESVARAN, C. (Ed.), *Handbook of Industrial Work and Organizational Psychology. Volume 1: Personnel Psychology*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

